

# 中外服务贸易摩擦的特征、成因与政策反思

■ 黄建忠 吴超 厦门大学

服务贸易摩擦是近年来骤然增加的现象。据初步统计,截至2011年12月31日,世界各国服务贸易摩擦共发生21起,其中涉及中国的摩擦有6起。各国服务贸易摩擦主要集中在分销服务、金融服务和通用服务这三个领域,共占摩擦总数的76%。其中分销7起,通用服务5起,金融4起全部涉及中国,通讯2起,娱乐、期刊、古巴法案各1起。

到目前为止,涉及中国的服务贸易摩擦共有6起,摩擦发生时间集中在2007年以后,摩擦领域主要是金融服务,同时还有通用服务和分销。与中国产生服务贸易摩擦的国家,均为美、欧、加等发达经济体。特别是美国,中美服务贸易摩擦案件为4起,占中国服务贸易摩擦总数的2/3。争端解决结果均以中国败诉告终。

## 一、特征:中外服务贸易摩擦的发展态势

(一)国际服务贸易摩擦呈现的主要特点

1. 国际服务贸易摩擦有日益增多的趋势。随着各国经济的服务化程度不断提高,服务业与服务贸易占据国民经济的地位和作用日益重要,经济活动中服务的比重加速上升,欧美等发达国家在多边与双边贸易中的服务贸易

利益争夺更加激烈。因此,国际服务贸易摩擦呈现出日益增多的趋势。但是,由于WTO多边贸易体制的约束和各种对话平台的作用,国际服务贸易摩擦又不至于演化成大范围的贸易战。

2. 国际服务贸易摩擦的解决具有很大的不确定性。国际服务贸易所提供的服务这一特殊商品具有无形性,进行的是无形交易,所以服务贸易摩擦无法像货物贸易摩擦一样针对具体有形的货物商品发起,只能针对与之相关的政策、法规、管理办法等,但这些在不同经济体中往往具有较大的差别,所以有更大的申诉可能与解释空间。同时,服务活动的提供与消费往往同时发生,服务一般不能离开劳动而单独存在,现实生活中许多服务是边生产边消费的,因而服务产品一旦被生产出来以后,不需要储存,立即被消费。由此在与服务贸易相关的摩擦与纠纷中存在不易取证的问题,为服务贸易摩擦的调查、取证、辨析与申辩都带来了困难。再加上服务贸易产品通过海关的也是相关的服务提供者或者消费者,适用于货物贸易的保护手段无法相应的在服务贸易中使用,而只能通过国内立法和制定措施来实现保护。基于上述分析,服务贸易摩擦发生时不易将这些手段与幼稚产业保护、国家战略安全

等纠缠在一起的目标和理论加以区分,赋予了申诉和解释较大的不确定性。

3. 国际服务贸易摩擦争端处理的影响容易被低估。国际货物贸易相关的产品都是有形的,所以必须经海关口岸进出不同的关税区,这样就可以掌握和统计货物贸易的交易量。而服务这一产品具有无形和不可储存等特点,国际服务贸易领域的统计体系也尚未确立,导致服务贸易在统计方面的难度要大得多。这使得与服务贸易摩擦相关的统计量难以获得,更多依赖不同口径下的统计数字进行推算或假设,不利于贸易摩擦影响的计量与处理的公平公正。

(二)中国服务贸易摩擦出现的新趋势

其一,多发生在金融服务贸易领域。在目前已经发生的涉及中国的6起服务贸易摩擦中,有4起发生在金融服务领域,占全部摩擦案总数的2/3。事实上,涉及中国的这4起被诉的金融服务贸易摩擦案件,也是WTO在金融服务贸易领域已有的全部4起案例。其他2起涉及中国的服务贸易摩擦案,1起涉及分销,另1起则与货物贸易有关。涉及金融服务的4起贸易摩擦案中,有3起涉及金融信息服务,这是打开中国金融服务领域的敲门砖,需要

本文作者黄建忠为厦门大学经济学院副院长、教授

引起相关部门足够的重视。

其二,涉及的提供方式比较全面。《服务贸易总协定》按服务贸易的提供方式将国际服务贸易划分为四类:跨境交付;境外消费;商业存在;自然人流动。在本文中分析的6起案例中,主要涉及了服务贸易提供方式中的跨境交付、境外消费、商业存在这三种,自然人流动并未直接涉及,但自然人流动是一成员的服务提供者在任何其他成员领土内的自然人存在提供的服务,上述贸易摩擦都必然间接对自然人流动产生影响。

其三,中国全部为被诉方。在已有的涉及中国的服务贸易摩擦案件中,中国扮演的均为被诉方。在货物贸易领域,中国尚有起诉他国的情形,但在服务贸易领域,中国屡屡被诉而尚无一例为起诉方。在被诉的案件中,除去起诉方外还有诸多国家以第三方的身份参与磋商。这种被动局面与中国服务业相对薄弱、服务贸易发展起步较晚、入世承诺兑现步伐较慢等因素有关,而且在应诉方面明显准备不足。

其四,主要发生在中美之间。除欧、加诉中国金融信息服务案涉及欧盟、加拿大之外,其余4起中外服务贸易摩擦,均发生在中美之间。中美作为世界最大的发展中经济体和最大的发达经济体,经贸往来十分频繁。在国内服务业发展极为成熟、市场相对饱和的情况下,打开中国服务市场将是美国为改善自身经济状况急于进行的重要事务,摩擦较多在所难免。

其五,矛头指向中国未履行

入世承诺的法律法规。在已有的6起案件起诉方的起诉理由中,均有对中国在加入WTO时签订的《中国入世议定书》中所做出的承诺进行的质疑。这是由服务贸易的特殊性决定的,因其不能像货物贸易那样依靠边境措施进行规制,而主要受到国内法律法规的影响,而中国在加入WTO之前以及之后的这十年时间里面,对于国内法律法规的修改和完善工作明显滞后于或者有悖于国际标准,因而中国国内相关法律法规极易成为美国等发达国家起诉的争议措施。

其六,焦点主要集中在市场准入和国民待遇上。从美国诉中国影响出版物和视听娱乐产品的贸易权和分销服务措施案,到美、欧、加诉中国金融信息服务案,再到最近闹得沸沸扬扬的美国诉中国影响电子支付服务的若干措施案,与中国有关的服务贸易摩擦的焦点无一不是市场准入和国民待遇。可见在服务贸易领域,各国对中国服务业市场虎视眈眈,借助WTO框架下对各成员的限制和要求,随时准备进入中国市场并参与竞争。

其七,案件结果多以中国败诉告终。美国诉中国集成电路增值税案的结果是我国停止执行原先的集成电路增值税退税政策;美国诉中国影响出版物和视听娱乐产品的贸易权和分销服务措施案中,WTO专家组的裁决支持了美方的大部分诉求;美、欧、加诉中国金融信息服务案的磋商结果几乎满足了美、欧、加各国的要求;而最近的美国诉中国影响电子支付服务的若干措施案看起来

裁决结果也不容乐观。

## 二、成因:中外服务贸易摩擦的深层分析

### (一)欧美发达国家急于进入中国服务市场

目前对中国提出申诉的国家主要是欧美发达国家,尚无发展中国家发起的针对中国服务贸易领域的案件。这主要是因为发达国家已经实现本国以制造业为主的经济向以服务业为主的经济的战略升级,希望可以从服务贸易中获得更大的利益。我国服务贸易起步虽然较晚,开放程度却非常高,服务市场潜力巨大,发达国家早就垂涎于中国这块大蛋糕,急于打开中国服务市场。上述案例的结果中,除美国诉中国电子支付案尚未定案外均以中国败诉告终,对国内政策的修订或者废止,直接带来了中国相关产业暴露在激烈的国际竞争环境下,为发达国家“合法合理”的进入并抢占中国服务市场提供了依据。

以美国为例,美国对中国货物贸易存在巨大逆差,因而服务贸易成为其重要筹码,力求最大限度地扳回贸易平衡。此外,金融财团和钢铁财团在美国国会势力强大,他们主张对中国采取强硬的贸易政策,奥巴马政府多次在国会表示“只要国会要求,政府就出击”,尤其在临近选举时,政府讨好两大财团拉选票的意图就更为明显。美国诉中国影响电子支付服务的若干措施案就发生在美国国会中期选举逼近之时。如今美国大选在即,各方都可能为讨好财团而实施强硬贸易政策,摩

擦产生的可能性变得更大。

## (二)中国国内服务贸易相关法律制度不完善

至今中国还没有一部关于服务贸易整体的全国法规,虽然在《对外贸易法》中有所涉及,但并不系统,也不完整,必须尽快给予修改、扩展和完善。通过上述案例,尤其是在美国诉中国集成电路增值税一案中,涉及到我国从中央国务院到部委局等各个政治层级的文件、通知多达6个,这样的立法和制定政策的方式,必然存在相互矛盾、相互冲突、相互重叠、相互闭塞等问题,导致我国制定的有关服务贸易的法规政策国际化程度明显不够,对需要加以合理保护的服务行业保护不够或者不合理,在国际服务贸易中变成了极易引起攻击的贸易壁垒,明显违背WTO的相关规定或者《中国入世议定书》中作出的合理范围的承诺。

以美国诉中国出版物一案为例,在有关贸易权的争端问题中,中国有关贸易权的规定明显与《中国入世议定书》不符。而在美、欧、加诉中国金融信息案和美国诉中国电子支付案中,中国对金融行业的保护也存在明显违反《服务贸易总协定》、中国在《服务贸易总协定》承诺表中包含的“冻结条款”、中国入世议定书、TRIPS协议以及中国在《服务贸易具体承诺减让表》中相关规定的现象。

## (三)中国对服务业提供的保护不够合理

与欧美等发达国家相比,中国的服务业整体竞争力仍然较弱,政府出于各种考虑,会对本国服务业提供者给予优惠待遇。而

中国在《中国入世议定书》中做出的承诺具有较强的概括性,有些承诺与WTO的规定并不相符,形成了对中国服务贸易的双重限制,导致国内政策在面对国际法规或者《中国入世议定书》的时候容易非此即彼,在国际服务贸易争端中处于明显的劣势地位。

以美国诉中国集成电路增值税一案为例,尽管该项增值税政策的设定与GATT第一条和第三条有关最惠国待遇和国民待遇的规定并无分歧,经过分析可以论证并不违反相关规定,但在《中国入世议定书》第3条中对“非歧视”的高度概括性的阐述,导致中国依然败诉并不得不修改政策条款。这减少了我国合理范围内的税收收入,根据美国方面统计,2003年美国出口中国的集成电路产品的金额达到20.2亿美元,中国政府由此征收的增值税额达到3.44亿美元。同时,取消了该项政策之后,我国对集成电路等行业的保护明显削弱,使其直接面对国际先进技术的平等竞争,不利于其健康快速发展。最后,这将作为一个失败案例为其他经济体在对我国相关税收政策等的申诉提供经验,使我国在未来面对该类案件时处于更加不利的地位。

## (四)中国在对服务业的监督管理中存在不符合国际规范的地方

中国改革开放才不过30多年的时间,走市场化道路的时间也不过几十载,而在此之前中国还处于计划经济的粗放式管理模式中。尽管现在中国在经济发展和政府管理上都已经有了跨越式的发展,发生了质的改变,但在国

家的各个部门、经济的各个领域,中难免还存在并不符合国际规范的地方,这在一些情况下也可能成为诱发中国服务贸易摩擦产生的部分原因。

以美、欧、加诉中国金融信息案为例。新华社通过推出金融信息服务机构“新华08”,在商业基础上提供服务,直接与其他服务提供者竞争。这种既作为管理者又作为市场竞争的直接参与者的情况,明显是计划经济遗留下来的产物,也违背了国际规范中关于管理机关应独立于所管理的任何服务提供者的承诺。另外,要求外国金融信息提供商在年度审查过程中必须向新华社涉外信息管理中心(FIAC)提供关于它们所提供的金融信息服务和客户等详细机密信息的行为,姑且放下这种行为是否符合国际常规不论,单从近些年中国频频出现重要经济数据官方公布前被国外金融信息提供商提前披露的情况出发,这对国内外金融信息提供商也是极不公平而无法让其切实履行的。

## (五)《中国入世议定书》存在承诺过度或不合理之处

经过较长时间的谈判,中国在对国际规则还不熟悉、国内相关法律法规、政策制度等还不能和国际接轨以及国内服务贸易发展刚刚起步极不成熟的诸多不利情况下,加入了WTO,入世时在《中国入世议定书》中,对服务贸易作出了高于发展中国家普遍水平的具体承诺和减让,这为发达国家进军中国服务业提供了直接的攻击目标。各国均试图在国际服务贸易制度还不完善而中国自己做出的承诺明显过度的对其明



显有利的情况下抢先进入中国服务领域,以自由化的名义实现战略布局。

最明显的例证是在美国诉中国集成电路增值税一案中,尽管中方可以有力地论证并不违反 GATT 第 1 条、第 3 条以及《服务贸易总协定》第 17 条,但由于中国明显违背了为加入世贸组织而在《中国入世议定书》中承诺的高度概括性的第 3 条,而美方对中国提出申诉的理由是中国的集成电路增值税优惠政策违反了 GATT 第 1 条、第 3 条、《中国入世议定书》第 3 条以及《服务贸易总协定》第 17 条,所以导致中国无法针对指控和申诉提出充分说服力的证明而导致最终败诉。

### 三、政策反思:中国服务贸易摩擦应对中存在的问题

第一,对服务贸易摩擦相关规则的研究不够深入有效。研究领域对与服务贸易摩擦相关的领域进行的研究成果鲜见,少有的研究也主要集中在单一案例或者单一领域,没有深入研究服务贸易摩擦的特点和产生的原因,对 GATT、GATS、TRIPS 协议等 WTO 服务贸易相关的政策,《中国入世议定书》以及中国国内与服务贸易相关的法律法规、政策制度的整体研究不足。研究的缺失导致在服务贸易摩擦的争端解决中,一方面无法对其他国家违反 WTO 相关规定的行为及时主动提出上诉,另一方面在面对其他国家的上诉而匆忙应诉时提不出行之有效的抗辩理由。

第二,对相关术语解释的理

解和掌握不够。尽管中国已经加入 WTO 十年有余,但对《服务贸易总协定》、TRIPS 协议等 WTO 服务贸易法律规范、入世承诺表的解释方法及 WTO 争端解决方式等问题的具体内容的掌握仍显不够。在美国诉中国出版物一案中,就涉及到“视听服务”项下的“录音分销服务”(sound recording distribution service)是否涵盖非实体形式录音产品的网络发行这一争议。WTO 专家组认为“视听产品”一词表明录音制品分销服务不仅包括有形产品,还包括无形产品与服务;中国却认为专家组解释有错,“产品”的含义包含服务这一结论有误,而且即使该词包含服务,也并不等于包含无形产品的电子化分销。最终上诉机构没有采纳中国的解释方法,除去国际政治因素等其他原因的干扰,这还是说明了中国目前对 WTO 相关术语、规定的习惯性解释方法的理解和掌握不够。

第三,对相关政策的范围、对象等细节内容的理解不够。在服务贸易领域,很多政策及其中条款的细节能够决定争端的解决结果,如果不认真对其进行解读加以理解,可能导致不必要的失误。以美国诉中国集成电路增值税一案为例,国内很多学者在面对美国指控的时候也认为美方对中国相关政策违反 GATT 第 1 条和第 3 条的指控是正确的,中国存在违反相关规定的情况。但经过仔细的研究分析可以发现,GATT 第 1 条和第 3 条界定的均为对产品是否存在差别待遇的问题,而中国有关集成电路的增值税政策其实是针对生产者的一种先征后

退的税收政策,是对生产者的一种差别待遇,并不存在违反这两条规定的情况。尽管最后败诉,但在这两条的认识上,国内诸多学者理解有失偏颇的问题依然需要引起重视。

第四,对维护自身利益的相关手段的运用不熟悉。对于在国际争端中能够实现保护自身权益的手段运用不够熟悉和规范,对于各种政策及其条款的相互关系掌握不够,运用起来明显不熟悉。如果有些措施被证明违反了中国入世承诺,可能的一个辩护理由是援引 GATT 第 20 条的例外,而每一案子中有关 GATT 第 20 条的问题都会有所不同,所以均有援引的可能与必要。对于类似 GATT 第 20 条的例外条款、《服务贸易总协定》的一般例外条款和《金融服务业附则》中的“审慎例外”等可能为辩护提供支持的条款,何时使用、对谁使用、怎么使用都需要不断的熟悉。

第五,应对服务贸易摩擦的态度和行动不够积极。由于上述诸多原因,中国在面对与服务贸易相关的摩擦等争端时的应对态度和行动表现的不够积极主动,很多时候甚至存在消极应对的现象,一旦被服务贸易制度相对完善的国家起诉便产生自己必然败诉的倾向,认为他方起诉的理由应该就是对。这是大可不必的,很多时候可以通过对相关条款的仔细研读,从中寻找到有力的辩护理由。在磋商中处于不利地位时经常主动放弃,没有考虑主动提起专家组审查,也没有进行进一步的上诉或施加其他压力来为争端解决提供支持。▲